

行政學的 側面

夫 萬 根*

I. 머 리 말

濟州道에 관한 체계적인 연구를 濟州人의 손으로 이룩하려는 의욕이 본격적으로 드러나기 시작한 것은 아무래도 1950년대 중반기부터였다고 할 수 있다.

이러한 의욕은 두 가지 契機에서 큰 영향을 받았다고 볼 수 있으니 그 하나는 6.25 動亂으로 많은 學者와 文人들의 濟州 入道이며, 또 하나는 濟州 初級大學의 설립이다.

주로 1~2년의 짧은 기간이었지만 本道에서 避難생활을 했던 學者들은 濟州 靑年들에게 學問의 새로운 潮流를 소개하고 接近方法을 일깨웠으며 文人들은 文學靑年들의 활동을 이끌어 나감으로써 本道 學·藝術文化의 싹을 틔웠다. 한편 1952년, 國文科, 英文科, 法科, 畜產科 등 4개 학과를 둔 濟州 初級大學의 개교는 체계적인 濟州研究에 관한 제도적인 틀을 갖추는 결정적인 契機가 되었다.

이러한 배경 아래 1950년대 후반기부터 본격적으로 이루어지기 시작한 濟州 研究는 얼마동안은 그 내용이 語文學, 民俗 등 주로 人文學分野의 것이었으며 行政學을 비롯한 社會科學 分野에 관해서는 이렇다 할 체계적인 연구가 거의 없었다.

그렇게 된 이유로는 크게 세 가지를 들 수 있는데, 첫째는 당시의 濟州社會가 傳統社會의 틀을 크게 벗어나지 못했고, 둘째는 社會科學 연구자들의 주된

* 濟州大學校 教授

관심이 地域問題보다는 一般論에 집중되었으며, 세째는 연구결과를 발표할 수 있는 誌(紙)面的 제약 때문이었다고 하겠다.

그러나 1960년대 초반기부터는 사정이 크게 달라져 社會科學分野, 그 중에서도 地域行政에 대한 연구가 본격화되기 시작했다. 濟州道の 開發에 대한 政府의 政策的 관심과 道民들의 開發欲求가 제고됨에 따라 주로 一般論에 치중하던 연구자들의 視角이 地域問題에 관심을 크게 돌리게 되었으며, 실제로 開發計劃이 추진됨에 따라 濟州道政의 기능이 급격히 확대됨으로써 연구대상으로서의 行政現象이 종전에 비해 훨씬 다양화되었기 때문이다.

뿐만 아니라 이 시기에는 《제주도》를 비롯한 道·市·郡의 行政誌도 창간되어 발표 지면을 제공함으로써 地域行政에 관심을 가진 사람들의 研究意慾이 크게 提高되었던 것이다.

行政에 관한 연구는 1980년대까지 꾸준하고 활발하게 계속되고 있는데, 그 결과는 양적으로 여타의 社會科學 분야를 압도하고 있으며 깊이로 보아도 높은 評價를 받고 있는 研究物이 적지 않다.

본 연구는 1960년대 이후의 濟州道の 行政分野에 관한 研究現況을 고찰하고 장래를 展望하기 위한 것이다. 본 연구의 대상으로서의 資料나 論文은 당연히 單行本이나 學術誌에 발표된 것에 국한시키는 것이 原則이겠지만 發表誌面的 확보에 애로가 많았던 지난날의 실정을 감안하여 行政誌는 물론 一般雜誌에 발표된 것 중에서도 論文의 성격을 어느 정도 갖춘 것이면 分析對象으로 하였다.

II. 濟州道 地域行政에 대한 研究動向

1. 1960年代의 研究動向

1960년대부터 본격화된 濟州道에 대한 行政學的 측면의 연구가 당초에는 주로 觀光開發에 있어서 行政이 어떠한 役割을 담당해야 할 것이냐 하는 문제를 규명하는 데에 두어졌다고 하겠다.

濟州道民의 觀光開發에 관한 관심은 이미 1950년대 후반기부터 나타나 1957년에는 南濟州郡觀光施設推進委員會가 결성되어 활동을 시작했으며, 1959년에

는 濟州道가 자체적으로 觀光宣傳, 觀光道路 建設, 觀光案内所 設치를 주요 내용으로 하는 濟州道觀光開發 3個年計劃(1960~1962년)을 수립하였다.

그러나 이 계획은 사업추진에 필요한 막대한 財源을 확보하기가 어려웠는데 다 政治的 狀況의 변동으로 말미암아 그 執行이 無爲로 끝나고 말았다. 한편 이때 까지만 해도 觀光開發의 방향을 行政的 측면에서 제시하는 이렇다할 연구 결과는 거의 나오지 않았다.

그러나 1961년의 軍事革命 직후부터 政府가 濟州道開發에 대한 정책적 관심을 적극적으로 나타내어 濟州道 開發史에 '60년대의 3大革命'이라고 일컬어지는 道路·用水·電力開發의 기반을 마련하게 됨에 따라 道民들의 개발욕구도 크게 상승하게 되었다.

이와 때를 같이 하여 1962년에 濟州道가 《제주도》誌를 내기 시작함으로써 관광을 중심으로 하는 濟州道開發에 대해 行政學的으로 접근하는 많은 연구활동이 이루어지게 되었다. 《제주도》는 行政誌이면서도 濟州道內에서 論文集이 발간되지 못했던 그 당시로서는 準學術誌的인 성격을 띠어 행정관계 논문들을 많이 게재함으로써 濟州學術文化 啓發에 이바지한 공이 컸다고 하지 않을 수 없다.

1960년대 초반기의 觀光開發에 대한 연구 경향은 1963년 10월 國土建設綜合計劃法이 제정되고, 이에 따라 濟州道綜合建設計劃(案)이 1964년 12월에 수립됨을 계기로 하여 濟州道開發을 종합적 관점에서 다루는 경향으로 이행을 보게 되었다.

이러한 배경에서 가장 먼저 제기된 것이 濟州道の 自由化에 관한 연구였다. 원래 中央政府의 차원에서 濟州港의 自由化論이 제기된 것은 1950년의 일로서 이의 타당성 여부를 진단하기 위해 政府관계자가 내도, 현지조사 결과 당시의 항만시설로는 부적격하다는 판단을 내림에 따라 白紙化되었던 것이다.

그런데 이러한 論議가 다시 제기된 것은 濟州道綜合建設計劃(案)의 수립과 정중 행정적으로 이 문제가 정부차원에서 基本構想으로 검토되었기 때문이다. 《제주도》誌 제 16호(1964년 9월)는 6명의 필자를 동원하여 이 문제를 다루고 있다.

1966년에는 濟州道 전역이 特定地域으로 지정됨에 따라 特定地域建設計劃을

마련하는 데 필요한 기초자료로서 각종 調査報告書가 나오기 시작했는데, 그 대표적인 것으로는 建設部가 낸 《濟州道 特定地域 綜合建設計劃報告書》(1967년)와 劉永暉의 《濟州道 特定地域 綜合建設調查報告書》(韓國綜合技術開發公社, 1968년)를 들 수 있다.

또 이즈음인 1967년 9월에는 國際觀光公社와 濟州道가 공동주최한 濟州道 觀光開發세미나가 열려 金儀遠의 〈國土計劃上으로 본 濟州道〉 등 4편의 論文이 발표되었다.

이같이 종합개발을 위한 관심이 고조되고 여건이 성숙됨에 따라 개발자금의 확보방안으로 民間資本의 유치방안에 관한 制度的 측면의 연구도 이루어지게 되었으니 그 대표적인 것의 하나가 趙文富·李京男의 《濟州道 개발에 관한 제도적 연구》(단행본, 1968년)이다.

이 연구는 濟州道 개발의 성패는 民間投資가 제대로 이루어질 수 있느냐 여부에 있다고 밝히고 민간투자의 유치를 위해서는 租稅政策을 획기적으로 개선하는 한편, 租稅特別措置法을 제정해야 한다고 주장함으로써 당시에 큰 반응을 불러일으킨 바 있다.

한편 1960년대 중반기부터는 농업, 축산, 수산 등을 중심으로 한 產業開發計劃이 수립되어 집행됨을 계기로 產業行政에 대한 연구활동도 활발해졌다. 농업분야에서는 農地 利用度 提高를 중심으로 한 農政에 대한 기본대책이 제시되기 시작했고 1968년에 中山間 開發計劃이 수립됨을 전후해서는 中山間의 농업기반 조성대책에 대한 연구결과가 적지 않게 발표되었다.

畜産分野는 家畜의 品質改良 및 牧野地改良에 대한 연구가 주로 이루어졌으며, 水産分野는 韓·日 國交 정상화가 이루어진 직후부터 沿近海漁業 개발의 필요성 등 水産行政의 기본방향을 제시하는 연구결과들이 발표됨으로써 1966년에는 濟州道水産開發 3個年計劃(1966~1968년)이 수립되게 되었던 것이다.

한편 1960년대에 行政研究에 있어서 特記할 사실의 하나는 郡行政區域의 개편이 심각하게 제기되었다는 점이다. 이에 대한 연구는 道·市·郡의 幹部公務員에 의해 1967년에 이루어져 그 결과는 內務部가 주최한 地方行政 研修大會에서 발표되었는데, 6편의 論文 모두가 한결같이 現行 郡行政區域은 經濟圈 및 生活圈과 일치하지 않아 地域開發이나 住民生活에 불편을 주고 있으므로 東郡

과 西郡으로 개편이 불가피하다고 주장하고 있다.

더구나 이들 論文 가운데는 濟州道의 종합개발을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 道制를 폐지하고 特別行政機關인 開發廳을 설치하여야 한다는 주장까지 있어 주목을 끈 바 있다.

요약해서 말한다면 1960년대는 濟州道行政에 대한 研究 기들이 어느 정도 잡히기 시작한 시기였다고 할 수 있다. 또한 이 시기는 연구의 底邊擴大가 이루어지는 고비이기도 했다. 전반기에는 觀光開發 등에 치우쳤던 연구범위가 후반기에는 產業行政은 물론 行政區域 개편을 비롯한 一般行政에까지 뻗쳐 나갔다.

또한 1960년대 후반기에는 發表誌面이 크게 확장되었다. 行政誌로서 《제주시》(1967년), 《북제주》(1966년), 《남제주》(1967년), 《교육제주》(1967년) 등이 나왔고 1969년부터는 濟州大學에서 教授論文集이 발간되었다.

뿐만 아니라 濟州商工會議所의 《濟州商工》(1967년), 교민단체인 在京 濟州道民會의 《耽羅》(1966년), 在日 濟州開發協會의 《漢拏山》(1964년)도 창간되어 開發 및 產業行政에 관계된 무게 있는 글들을 적지 않게 실고 있다.

2. 1970 年代의 研究動向

1970년대의 濟州道 地域行政에 관한 연구는 1960년대보다 그 調査 및 研究 領域이 확대, 細分化되었을 뿐만 아니라 그 深度도 매우 깊어졌다고 할 수 있다. 다시 말해서 새로운 領域의 연구가 진행되었을 뿐만 아니라 종래의 개설적이며 서설적이기 쉬운 연구태도를 止揚하여 그 主題의 범위를 좁히고 깊게 다루려는 본원적 作業態度的 定立을 보게 되었다는 사실이다. 또한 연구자들의 수도 道內外的으로 급속히 증가되었다.

1970년대의 研究動向을 概觀해 보면 綜合開發에 대한 연구는 더욱 활발해졌는데 그 내용은 주로 ① 종합개발에 있어서 行政이 담당해야 할 役割 ② 개발계획의 추진에 있어서 道民參與의 방안 ③ 관광개발과 住民所得의 연계방안 등에 두어지고 있다.

《제주도》誌는 제 46호(1970년 11월)에서 〈濟州道 綜合開發計劃과 展望〉이라는 특집을 마련, 車軌權의 〈濟州道 개발의 과제〉를 비롯한 6편의 論文을 실어 종합개발의 방향과 開發戰略을 제시하고 있다.

이러한 경향은 濟州道觀光綜合開發計劃이 확정될 때까지 여러 차례 시도하고 있다. 한편 종합개발계획이 마련된 후에는 靑瓦台 觀光開發計劃團에서 《제주관

광종합개발계획》(1973년)을, 建設部 濟州開發特別建設局에서는 《제주관광종합개발계획 - 기본계획조사I》(1974년)을 펴 내어 개발계획의 내용과 추진방법을 소상하게 알리고 있다.

한편 1975년 발간된 夫萬根의 《光復濟州 30年》(文潮社)에서는 해방후 30년 동안의 濟州道行政의 흐름을 일반행정, 開發行政, 産業行政, 社會行政 등 8개分野로 구분하여 정리함으로써 行政施策의 성과와 변천내용을 쉽게 이해할 수 있도록 하고 있다.

開發行政에 대한 연구와 병행하여 1970년대 초반기에는 環境保到에 대한 행정적 측면에서의 관심도 크게 제고되었다. 이 당시 환경연구의 중점은 천혜의 自然景觀을 파괴, 오염, 훼손으로부터 어떻게 보전시킬 것이며 궁극적으로는 開發과 保到을 어떻게 調和시킬 것인가에 두어졌다.

특히 漢拏山이 國立公園으로 지정됨을 계기로 하여 한라산의 原狀保到에 행정대책을 적극적으로 강구해야 한다는 연구자들의 주장은 그 強度가 대단히 강한 것으로 나타나고 있다.

새마을運動에 대한 行政的 연구도 1970년대 전반기부터 시도되었다. 1970년 11월부터 새마을 가꾸기로 點火된 새마을 운동이 1972년에 들어와 精神啓發, 環境改善, 所得增大의 세 분야에 걸쳐 본격적으로 추진됨에 따라 이 운동이 효율적으로 추진되고 住民所得의 증대를 가져오기 위해서는 行政이 어떤 役割을 담당해야 하느냐에 연구의 視角이 모아졌다.

1970년대에 수행된 行政分野에 관한 연구는 量的인 면에서 그 領域이 크게 확대되었음은 물론, 質的인 면에서도 深度가 깊어졌다는 점은 이미 지적한 바 있지만 研究傾向上으로 볼 때 이러한 사실 이외에도 몇가지 두드러진 특징을 발견할 수가 있다.

첫째는 產學協同的인 연구가 많아졌다는 점이다. 제주도를 비롯한 각급 行政機關의 의뢰에 의한 여러가지 研究·調査報告가 이루어졌고 評價教授團 및 道政諮問委員會에서도 道政의 研究와 評價를 활발하게 수행함으로써 行政機關의 施策에 활용할 수 있게 되었다.

濟州道의 의뢰로 수행된 行政에 관한 대표적인 調査報告로는 1979년 濟州大學 統一安保研究所가 낸 《濟州道民의 意識構造 調査研究》를 들 수가 있겠다. 이 조사는 道民 1,020명을 대상으로 社會·文化, 一般行政, 地域開發, 國家意識, 統一安保意識 등 5개分野에 걸쳐 質問紙에 의한 面接調査方法을 활용하여 道民意識을 파악한 것인데 328면에 걸친 조사내용은 물론, 그 조사방

법에 있어서도 획기적인 作業이었다고 아니할 수 없다.

조사대상 가운데 行政分野를 보면 一般行政分野에서는 行政施策, 行政參與, 行政支援, 公務員에 대한 認識度を 중점적으로 다루었으며 地域開發分野에서는 地域社會開發, 관광개발, 농업진흥에 대한 要因 및 효과, 그리고 次後의 개발 방향과 그러한 개발을 가져오려면 行政이 어떻게 기능하여야 할 것인가에 대한 道民들의 의견을 과학적 方法으로 정밀하게 분석하고 있다.

한편 평가교수단 및 道政자문위원회에 의한 《道政研究 및 評價報告書》는 1971년부터 1980년까지 8회나 발간되었는데, 주로 觀光과 産業行政에 대한 評價와 改善方案을 중점적으로 다루고 있다.

둘째는 濟州道の 行政에 대한 共同調査 및 研究가 활기를 띠기 시작했다는 사실이다. 앞에서 지적한 《濟州道民의 意識構造 調査研究》도 濟州大學 統一安保研究所 연구위원인 5명의 教授가 공동 참여하였다.

이러한 共同調査 및 研究는 地域行政에 대한 종합적 접근의 필요성에 비추어 당연한 일이었지만 그것을 가능하게 하는 데는 濟州大學에 人文·社會科學을 연구하는 研究所들이 많이 설립된 것이 결정적인 역할을 했다고 본다. 1970년대 후반기에 활동을 한 이 계통의 연구소로는 企業經營研究所, 觀光開發研究所, 濟州道問題研究所를 들 수 있다.

地域行政에 대한 現地 共同調査의 의욕은 學生들에게까지도 과급되어 濟州大學의 行政學科에서는 1976년부터 3년간 中山間部落 住民을 대상으로 개발 의식을 조사하고 그 결과를 발표하였으며 觀光學科의 현지조사도 활발하게 계속되고 있다.

한편 學生서어클인 濟州道問題研究會에서는 이러한 조사결과를 會誌인 《濟研》을 통해 발표하는 한편 綜合開發을 중심으로 하는 地域問題에 대한 심포지움과 세미나를 해마다 열고 있다. 또 서울대학교 濟州道學友會에서도 1970년대 중반기부터 방학을 이용하여 濟州道の 당면문제를 조사하고 報告書로 내고 있는데 그 중에서는 《濟州道 觀光에 대한 輿論調査報告書》(1975년), 《濟州道 환경보호에 대한 조사보고서》(1978년) 등 地域行政과 관련을 갖고 있는 것이 적지 않다.

세째는 學位論文 가운데 濟州道の 行政을 소재로 다룬 것이 적지 않게 나타

나고 있다는 점이다. 이러한 현상은 주로 중반기 이후부터 석사학위 논문에서 보여지고 있는데 그 소재도 ① 地域開發에 대한 行政의 역할 ② 관광개발 ③ 축산개발은 물론이고 消防行政, 民防衛行政, 老人福祉行政 등 참으로 다양하다.

그런데 1970 년대에는 濟州教育大學, 濟州專門大學, 濟州看護專門大學에서도 論文集을 내게 되었으나, 行政誌인 《제주시》, 《북제주》, 《남제주》는 제작비 확보가 어려워 발간의 중단됨으로써 濟州研究에 대한 誌面擴充에 큰 아쉬움을 주었다.

3. 1980 년대의 研究動向

1980 년대에는 地域行政에 대한 研究가 보다 深化되었는데 그 중에서도 가장 큰 관심의 대상은 綜合開發分野였다고 하겠다. 이 때에는 濟州道 觀光綜合開發計劃의 추진 성과에 대한 반성이 제기되기 시작했고 무분별한 開發行爲에 의한 환경파괴라는 위기의식은 결과적으로 開發과 環境保全의 調和에 연구의 視角을 돌리지 않을 수 없게 되었다.

1982 년부터는 行政當局이 새로운 계획인 《特定地域 濟州道 綜合開發計劃》을 준비함에 따라 종전의 관광종합개발계획의 문제점을 토대로 하여 새計劃의 합리적인 基本方向을 모색하여 이를 제시하는 연구결과들이 적지 않게 나타나게 되었다.

이러한 경향의 몇 가지 유형을 보면 첫째는, 앞으로의 綜合開發計劃은 종전의 개발이념을 탈피하고 開發目標도 재정립해야 한다는 것이다. 그 예로는 金太永의 〈濟州道 觀光綜合開發計劃에 대한 再考〉(1982년), 韓昌榮의 〈濟州道 綜合開發方向 試論〉(1982년), 猪股一夫의 〈新開發理論からみた 國土開發の 指標—濟州開發の 指標を 探る〉(1981년) 등을 들 수 있다.

둘째는, 종합개발계획은 地域間 均衡發展이 이룩될 수 있도록 하는 방향의 戰略을 그 기본으로 삼아야 한다는 주장으로 그 예는 金泰保의 〈濟州圈 開發을 위한 地區圈의 설정과 開發戰略에 관한 연구〉(1983년) 등이 있다.

셋째는, 종합개발계획은 합리적인 土地利用政策을 토대로 하여 수립하고 집행되어야 하는 내용인 바, 그 예로는 夫萬根의 〈濟州道開發과 土地利用政策〉(1980년) 등이 있다.

또한 이 시기에는 邑·面單位の 綜合開發計劃에도 관심을 나타내기 시작하였으며(예: 姜相培, 涯月邑의 綜合開發計劃에 관한 研究, 1983) 1970년대 이후에는 관심을 보이지 않았던 自由貿易地帶에 관한 연구가 다시 제기되기 시작하였다. 그 예로는 金世源의 <濟州道 開發을 위한 提言—특히 自由貿易地帶 構想을 中心으로> (1982)가 있다.

종합개발에 대한 연구는 1983년 7월에 「濟州道 地域開發을 위한 開發學術會議」가 제주도청에서 열림으로써 절정을 이루었다. 이 회의는 <特定地域 濟州道綜合開發計劃>을 수립하기 위한 이론적인 기초를 얻기 위해 마련된 것으로 國內外 학자가 다수 참석해 主題發表와 토론이 있었다.

발표된 主題論文은 10여편에 이르렀는데 그 중 몇 가지를 보면 李廷植의 <複合機能 自由貿易地帶 開發을 위한 새로운 接近>, Soo-Young Park의 <Design for Cheju Regional Development : Policies and Implications>, Chung-Hyun Ro의 <Strategic Importance of Cheju Island in the Context of Changing Development Goals>, 아키라·곤노의 <日本の 經驗에 비추어 본 濟州地域 開發에 관한 考察> 등이 있다.

1980년대에 있어서 特記할 만한 또 하나의 사실은 1982년에 《濟州道誌》가 발간된 것이다. 3년의 준비 끝에 나온 이 책은 上·下 양권에 총 1,884면에 이르는 방대한 분량으로서 46명의 전문가가 집필하여 비단 行政뿐만 아니라 濟州道の 전반적 연구에 필수적인 資料의 集大成이라고 하겠다.

행정에 관련된 내용을 보면 上卷에는 李朝 이후의 濟州道 行政史, 道政概況, 일반행정, 새마을行政, 保健社會行政, 僑民行政 내용이 수록되어 있고 下卷은 産業行政, 觀光行政, 文化行政, 計劃行政의 내용으로 되어 있다.

Ⅲ. 分野別 研究概觀

1. 開發行政

(1) 綜合開發

종합개발에 관한 연구는 觀光開發 연구와 함께 가장 活性化된 분야이며, 또

가장 관심이 높은 분야이기도 하다. 이에 대한 연구는 濟州道綜合建設計劃(案)의 수립을 계기로 1964년부터 시작되었는데 초기에는 종합개발의 필요성, 國土計劃上으로 본 濟州道開發의 위치, 종합개발계획이 추구해야 할 目標 등에 연구자들의 관심이 높았고 개발의 추진방법은 特別法의 제정, 開發廳의 설치 등 주로 制度的인 접근방법을 제시하였다(예: 洪淳晩; 濟州道開發의 문제점, 《제주도》 제 8호, 1964. 趙文富·李京男; 濟州道開發을 위한 制度的 研究).

한편 1970년대에 들어와서는 濟州道觀光綜合開發計劃의 추진됨에 따라 觀光과 他 產業과의 연계발전 문제, 開發推進 主體로서의 行政의 役割에 관한 문제에 관심이 커졌다(예: 金武昌; 濟州地域 개발과 行政의 役割에 관한 연구, 석사학위논문, 1975).

또 1970년대 후반기부터는 觀光綜合開發計劃의 추진성과에 대한 반성이 제기되기 시작하여 새로운 開發理念을 모색해 보려는 경향이 나타나기 시작했고 그 동안의 無分別한 開發로 인한 環境파괴는 개발과 環境保畵의 調和문제에 관심을 집중시키는 계기가 되었다.

(2) 觀光開發

관광개발에 관한 연구는 濟州道 行政研究의 主流를 이루어 왔던 분야이며 현재도 다른 분야보다 더욱 활발한 연구가 이루어지고 있다. 政府가 1962년에 觀光事業振興 5 個年計劃을 수립하고 그 1차사업으로 全國의 10개 觀光地區를 선정했는데 여기에 濟州道가 포함됨에 따라 이 분야의 연구는 다른 行政分野보다도 일찍 이루어지게 되었다.

더구나 1966년부터는 觀光開發이 道政主要施策으로 됨에 따라 연구의욕이 더 왕성해졌고 1967년 9월 國際觀光公社와 濟州道가 공동 주최한 <濟州觀光開發세미나>를 비롯해 세미나가 여러 차례 열려 많은 論文들이 발표됨을 계기로 하여 研究의 質的 수준도 높아지기 시작했다.

연구자들의 관광개발에 대한 접근의 주요 觀點은 1960년대말까지는 주로 소득위주의 관광개발로서 開發優先主義가 강조되었고 70년대부터는 개발과 환경보존의 併行推進에 관심이 커지기 시작하였다. 또 觀光綜合開發計劃이 추진되면서부터는 관광과 餘他 산업간의 연계발전 방안을 모색하는 등 綜合的 접근

방법이 강조되었다.

관광개발에 대한 行政的 연구는 2백여건에 이르고 있는데, 그 내용은 ① 관광자원 개발 ② 관광시설 확충 ③ 관광 선전 ④ 관광과 地域開發과의 連繫 방안 ⑤ 관광개발에의 道民參與 방안 ⑥ 관광사업에 대한 行政指導 방안 등 실로 다양하다.

(3) 自由貿易地帶(自由港)

濟州道の 自由化에 대한 연구는 1964년 綜合建設計劃(案)을 수립하는 과정에서 政府가 自由化의 基本構想을 밝힘에 따라 이루어지기 시작하였다. 《제주도》誌는 제 16호(1964년 9월)에서 이 문제에 대한 특집을 마련하여 康祐俊(내가 제시하는 自由化問題), 洪貞杓(自由化 좋으나 治安問題 우려), 李泰珍(全域 自由化를 주장한다), 韓致文(나는 自由化를 杞憂한다), 夫宗休(基礎構造 갖춰 自由化하자), 夫鍾哲(좀 더 慎重히 研究해야), 姜應五(受入態勢의 確立부터) 등 7人的 연구결과를 실고 있다.

題目이 시사해 주는 바와 같이 이 글들의 論調는 1건을 제외하고는 自由化에 대해 원칙적인 贊成을 하면서도 治安問題, 空港 및 항만시설, 地域經濟의 발전 등 受容態勢의 확립이 前提되어야 한다고 慎重論을 펴고 있다.

그러나 政府의 이 自由化 구상은 실현되지 않았고 그 후에는 이렇다 할 연구가 별로 없다가 特定地域《濟州道綜合開發計劃》에 대한 준비가 이루어지기 시작한 1982년에 金世源(濟州道 開發을 위한 提言—특히 自由貿易地帶 構想을 中心으로, 《耽羅》제 12집, 서울濟州道民會)에 의하여 제기되었고 1983년 9월의 國際學術會議에서는 李廷植(複合機能 自由貿易地帶 開發을 위한 새로운 接近) 등에 의해 다시 주장되었다.

그러나 두 研究 모두 이 制度導入이 성공하기 위해서는 ① 대규모 空港 및 항만건설 ② 현대적 通信施設 확보 ③ 고급 勞動力, 특히 英語의 구사가 가능한 專門職 종사자의 확보 ④ 海外投資家를 위한 特惠制度의 제공 등 先行條件이 充足되어야 한다고 밝히고 있다. 그런데 自由貿易地帶에 대한 연구는 아직까지 너무 빈약한 실정이다.

(4) 土地利用

토지의 이용 및 規制에 대한 行政的 접근은 1967년부터 이루어지기 시작했으나 아직도 研究內容이 活性化되지 못한 분야의 하나이다.

연구경향을 時期別로 보면 1960년대에는 주로 土地利用實態에 대한 調查報告의 성격을 띠다가 1970년대는 주로 利用高度化 방안에 관심이 제고되었고, 1980년대에는 利用과 규제의 調和가 강조되기 시작했다. 토지이용에 대한 연구의 예는 다음과 같다.

- 朴魯植, 濟州道 土地利用 調查報告, 《건설》, 建設部, 1967.
- 許萬浩, 土地利用의 高度化, 《제주도》 제 58호, 1973.
- 吳洪哲, 濟州道 土地利用 狀態와 未來, 《제주도》 제 64호, 1974.
- 高南旭, 濟州圈域 地域開發의 方向設定에 관한 연구 - 土地利用計劃을 中心으로, 《觀光論集》 제 1집, 濟州大學 觀光開發研究所, 1975.
- 渡邊長義, 濟州道 土地利用 개선에 관한 將來性, 《제주도》 제 74호, 1978.
- 夫萬根, 濟州道開發과 土地利用政策, 《論文集》 제 11집, 제주대학, 1980.

(5) 都市開發

都市開發에 관한 연구는 1960년대말부터 간헐적으로 이루어지고 있으나 연구가 부진한 분야이다. 연구내용은 都市計劃의 문제점, 據占都市 개발방향, 그리고 都市開發과 관광의 연계방안 등인데 연구실적은 불과 몇 편에 불과하다.

- 金仁濟, 濟州市 도시계획 정책에 대한 제문제, 《제주시》 제 12호, 1969.
- 양행수, 濟州市 都市開發의 문제점, 《제주시》 제 18호, 1971.
- 高昌鍾, 濟州市 하수구에 대한 연구, 《濟州實專 論文集》 제 1집, 1976.
- 金世奉, 濟州市 據占都市 개발 필요성과 그 실제, 《濟州實專 論文集》 제 3집, 1981.
- 玄仁哲, 觀光과 도시개발, 1982년 제 2차 都市行政 研鑽會 발표논문.
- 金泰保, 都市開發의 기본방향, 《濟大學報》 제 23집, 1982.

2. 産業行政

(1) 農業分野

농업행정에 관한 연구는 1960년대 중반기부터 이루어졌는데 研究內容은 크게 ① 農業行政의 基本方向 ② 農耕地 이용도 제고 ③ 農業所得 증대방안 ④ 농업과 觀光의 연계 ⑤ 中山間 개간 등에 두어졌다.

첫째, 農業行政의 기본방향에 대해서는 주로 行政公務員들에 의해 연구가 이루어졌는데(예: 南仁熙, 本道 農業開發에 관한 小考, 《제주도》 제 22호, 1965. 尹漢炳, 濟州道の 앞으로의 農政方向, 《제주도》 제 75호, 1979) 協業 및 企業化, 새로운 농업자원의 개발, 生産力 향상, 流通處理 개선방안 등이 주 내용을 이루고 있다.

둘째, 農耕地 利用度 제고에 관해서는 1964년부터 遊閑地의 활용, 暗埋葬 단속 등과 결부하여 연구가 이루어지고 있다(예: 姜尙進, 暗埋葬 폐단과 본도의 耕地面積, 《제주도》 제 15호, 1964. 金滢玉, 農耕地의 利用度 제고, 《제주도》 제 70호, 1976).

셋째, 특수작물 개발에 의한 소득증대의 연구는 施設園藝의 보급, 經濟性 작물의 선택에 관심이 집중되고 있다(예: 金圭炯, 원예작물 재배와 소득증대, 《제주도》 제 56호, 1974).

넷째, 농업과 관광의 連繫發展에 관한 연구는 觀光綜合開發計劃이 본격적으로 추진된 1970년대 후반부터 이루어지고 있으나 아직 활성화되지는 못하고 있다.

다섯째, 中山間 개간에 의한 農業與件 개선에 의한 研究는 1968년 濟州道가 中山間開發計劃을 수립하고 이를 道政의 主要施策으로 추진함에 따라 연구가 활발해졌는데 그 내용은 山地農業 개발, 肉用牛團地 조성 등에 집중되고 있다.

前者의 예로는 金滢玉의 〈高地帶 개발하여 山地農業 장려〉(《제주도》 제 43호, 1970) 과 高宗元·吳現道の 〈濟州道 中山間開拓에 따르는 農業經營 진단〉(《濟州大學 論文集》 제 2집, 1970) 이 있고 後者의 예로는 姜景璿 〈中山間 開發

을 위한 나의 提案》(《제주도》 제 49~51 호, 1971) 이 있다.

(2) 畜産分野

5.16 革命 이후 政府의 畜産開發 중점시책에 힘입어 1963년부터 家畜의 品質改良을 위한 人工授精이 시작되고 1965년부터 牧野改良이 본격화됨에 따라 연구가 活性化되어 가장 많은 연구가 이루어진 분야가 되었다.

연구내용은 주로 ① 畜産行政의 기본방향 ② 牧野改良 ③ 畜産所得 증대에 들어졌는데 축산행정 기본방향에 대해서는 가축의 增殖 및 導入, 초지조성, 販路改善, 部落共同牧場 운영의 합리화 등이 제시되고 있다(예: 金潤棋, 濟州道 축산개발에 관한 연구, 석사학위논문, 1976. 金五南·李政澤, 部落共同牧場의 합리적 운영방안, 《道政評價報告書》, 1975).

한편 牧野改良에 관한 연구의 예로는 李熙碩의 〈牧野改良 — 그 중요성과 展望〉(《제주도》 제 29 호, 1967)과 韓成郁의 〈畜産濟州 조성의 문제점에 관하여〉(《남제주》 제 5·6 합병호, 1968)가 있고 소득증대에 관한 行政的 연구의 예로는 張英壽의 〈零細農家를 기초로 한 畜産振興과 소득증대 방안〉(濟州道 업무개선 발표대회 발표논문, 1982) 이 있다.

(3) 水産分野

수산행정에 관한 연구는 韓·日國交 正常化가 이루어진 직후부터 沿近海漁業 개발의 필요성 등 水産行政의 기본방향을 제시하는 연구가 이루어지다가 1966년에 濟州道 水産開發 3 個年計劃이 수립된 후에는 內水面 개발, 養殖事業에도 관심이 제기되었으나 생각보다는 연구활동이 활발하지 못하다. 연구의 몇 가지 예는 다음과 같다.

- 魚容柱, 韓·日國交 정상화와 본도 水産業의 전망, 《제주도》 제 21 호, 1965.
- 金永煥, 본도 水産業 振興의 제 문제점, 《제주도》 제 35 호, 1968.
- 김성만, 濟州道 沿近海漁業의 개척방향, 《제주도》 제 51 호, 1971.
- 吳熙杓, 濟州道 水産行政의 방향, 《제주도》 제 51 호, 1971.
- 金乙培, 濟州道の 內水産 개발, 《제주도》 제 54 호, 1972.
- 金乙培, 沿岸漁場의 養殖場化, 《제주도》 제 70 호, 1976.

- 高有峰, 濟州道の 水産資源 개발방안 《漢拏山》 제 7호, 在日濟州開發協會, 1981.
- 吳熙杓, 연안어장 養殖場化 개선방안, 濟州道 업무개선 발표대회 발표논문, 1982.
- 濟大學報 편집실, 濟州道 수산업의 발전적 전망, 《濟大學報》 제 23집, 1982.

3. 其 他

(1) 財務行政

地方財政에 관한 연구는 1960년대 말부터야 이루어지게 되었다 (예: 李京男, 本道 지방재정의 適正化 방안, 《제주도》 제 41호, 1969). 그러나 1970년대에 들어와 각종 開發事業 및 福祉施策이 시행되어 行政업무의 급증, 機構의 확대로 財政所要가 급증하게 됨에 따라 地方收入의 증대를 위해 地方公企業의 육성방안, 稅收증대 방안을 중심으로 한 연구가 이루어지게 되었다.

더우기 80년대에는 濟州道 地方稅의 大宗을 이루고 있는 감귤을류농지세 課徵方法의 개선에 대한 연구가 行政公務員과 學界에서 적지 않게 이루어지고 있다 (예: 尹良洙, 濟州道內의 柑橘乙類農地稅 課徵實態와 問題點, 《耽羅文化》 제 2호, 1982. 이성술, 감귤을류농지세의 台帳課稅 방안, 濟州道 업무개선 발표대회 발표논문, 1982).

(2) 保健·社會行政

濟州道の 保健·社會行政 분야에 관한 研究는 주로 保健·위생, 老人福祉, 暗埋葬 방지문제를 중심으로 연구되어 왔으나 별로 활발하지 못하다. 이는 保健·社會行政 자체가 地域에 따른 특수성이 적다는 데서 연유한다기보다는 道民들의 관심이 아직까지도 物量的인 開發面에 치중되고 社會福祉面에는 소홀하다는 데 있다고 본다.

保健·위생분야의 연구는 60년대 초반부터 추진된 新生活運動의 영향을 받아 연구가 시작되었고 암매장에 대한 연구는 60년대 중반기에 5대 폐습추방 운동이 추진되는 과정에서 몇 건의 연구결과가 있다.

老人問題에 대한 연구는 거의 韓昌榮 혼자에 의해 1976년의 <老人問題에 관한 研究>(석사학위논문)를 시작으로 이루어지고 있다. 그는 《濟州道 老人論攷》(1982년)와 《敬老思想과 老人福祉》(1983년)라는 2권의 저서를 내는 등 老人福祉의 연구에 집념을 보여 주고 있다.

(3) 새마을行政

1972년부터 새마을運動이 精神啓發, 環境改善, 所得增大의 세 부문으로 나뉘어 본격적으로 시행됨에 따라 이에 대한 研究活動도 활발히 이루어지게 되었다. 새마을의 行政的 접근은 크게 ① 새마을운동의 효율적인 추진을 위한 行政의 역할 ② 새마을운동과 소득증대의 連繫方案 ③ 새마을운동의 문제점 및 改善方案 등 셋으로 구분되고 있다. 연구의 예는 다음과 같다.

- 부두용, 濟州道 새마을운동의 문제점, 《제주도》 제 54 호, 1972.
- 金光澤, 새마을운동의 方向과 문제점, 《道政評價報告書》 제주도, 1971.
- 夫鍾哲, 濟州地域의 새마을事業 方向, 《제주도》 제 59 호, 1973.
- 文泰洙, 새마을가꾸기 사업의 發展方向, 《제주도》 제 73 호, 1978.
- 玄鶴淳, 새마을 소득증대의 加速化 방안, 《道政評價報告書》 제주도, 1975.
- 金昌壽, 濟州道 새마을운동의 啓導方案, 《제주도》 제 54 호, 1972.
- 尹漢炳, 示範自立마을 설정과 課題, 《제주도》 제 59 호, 1973.
- 趙文富·韓昌榮, 濟州道 새마을운동과 行政의 役割에 관한 연구, 《濟州大學 論文集》 제 6집, 1974.
- 高玟洙, 취락구조 개선과 農村住宅 개량, 《제주도》 제 71 호, 1977.

(4) 文化行政

1960년대 중반기부터 비교적 활발하게 연구가 수행되어 온 분야이다. 본도 固有文化의 宣揚을 중심으로 한 文化行政의 기본방향을 제시하는 연구가 이 시기에 발표되기 시작하였으며 관광개발이 본격화되면서부터는 관광개발사업과 文化財 보호와의 연관성에 연구자들의 관심이 모아졌다.

전자의 예로는 玄容駿의 <본도 固有文化의 保存 및 宣揚策>(《제주도》 제 28 호, 1966), 실창수의 <제주도文化와 文化行政의 方向>(《제주도》 제 33 호, 1968).

을 들 수 있고 後者의 예로는 洪貞杓의 〈文化財의 보호대책〉(《제주도》 제 55 호, 1972)와 부윤화의 〈文化財保護와 관광사업 개발의 연관성〉(《남제주》 제 7 호, 1969)를 들 수 있다.

뿐만 아니라 漢拏文化財가 全道民이 참여하는 文化祝祭로서의 성격을 띠기 시작하면서 이 행사의 문제점을 검토하고 개선방향을 모색하는 연구결과가 해마다 발표되고 있으며 관광개발과 民俗을 연계시키기 위한 民俗村의 설정 주장이 1960년대 중반부터 제기되었다(예: 宋錫範, 民俗部落의 설정문제, 《제주도》 제 20 호, 1965).

(5) 環境行政

環境에 대한 行政學的 접근은 환경과피를 막아야 한다는 觀點에 입각하여 1970년대 초부터 활발한 연구활동이 수행되었다. 그러나 환경오염이나 소음 등 公害問題의 해결을 위한 연구는 거의 없었다.

本道 관광개발사업이 본격화되면서부터 무분별한 開發行爲로 인해 自然景觀이 파괴되어 감에 따라 연구자들의 관심은 ① 자연자원의 보전 ② 開發과 환경보전의 調和問題에 모아지게 되어 적지 않은 研究結果들이 나왔는데 특히 漢拏山國立公園의 보호대책에 중점이 두어졌다. 관광개발과 환경보전의 調和문제를 行政學的인 입장에서 다룬 예는 다음과 같다.

- 玄化珍, 관광시설의 擴充과 天然資源의 보호, 《남제주》 제 9·10 합병호, 1969.
- 梁相翺, 관광자원 개발과 보호관리, 《남제주》 제 17 호, 1971.
- 金相昊, 自然景觀의 開發과 保全問題, 《漢拏山》 제 5 호, 在日 濟州開發協會, 1974.
- 張明奉, 관광개발과 자연보호, 《耽羅》 제 10 집, 在京 濟州道民會, 1976.
- 姜京淑, 濟州道 자연보호에 관한 연구, 석사학위 논문, 1976.
- 徐庚林·李宗錫, 관광개발과 자연보호 운동의 連繫推進 방안, 《새마을운동 10주년 研究論文集》 제주도, 1980.
- 張明奉, 濟州道の 自然環境 보전문제, 《耽羅》 제 12 집, 在京 濟州道民會, 1982.

Ⅳ. 濟州道 地域行政에 대한 研究展望

지금까지 濟州道の 地域行政에 대한 研究動向과 分野別 研究實態를 概觀해 보았다. 研究동향을 요약해 보면 1960년대는 地域行政에 대한 연구 기틀이 어느 정도 다져지기 시작하고 底邊擴大가 이루어지는 고비였다고 하겠다.

1970년대로 넘어 와서는 研究領域이 細分化되고 60년대의 概括적이기 쉬웠던 研究態度에서 벗어나 主題의 범위를 보다 좁히고 깊게 다루려는 傾向으로 전환되었으며 1980년대에는 이러한 傾向이 더욱 深化되는 추세에 있다. 한마디로 말해서 현재의 地域行政에 관한 연구는 연구의 內容이나 方法, 그리고 研究者의 數에 있어서 어느 정도 定着期로 들어서고 있다고 할 수 있다.

한편 研究內容을 分野別로 보면 觀光開發과 地域綜合計劃 분야에 지나치게 치중되었고 그 뒤를 産業行政과 새마을行政에 대한 연구가 따랐다고 할 수 있다. 물론 餘他 분야인 財務行政, 文化行政, 保健·社會行政, 環境行政 분야도 연구활동이 계속되고는 있으나 연구자가 극히 限定되어 있는 데다 研究의 成果 역시 두드러지지 못한 실정이다. 保健·社會行政의 경우는 더욱 그러하다.

급속히 이루어지고 있는 都市化, 産業化現象으로 地域行政 기능은 양적으로 계속 확대되고 질적으로도 크게 강화되고 있다. 특히 1984년부터는 <特定地域 濟州道綜合開發計劃>까지 집행하게 되었다. 이러한 與件을 감안할 때 地域行政에 대한 研究活動은 앞으로 더욱 活性化될 것이 틀림없었고 지금까지 소홀히 취급되었던 分野에 대한 연구도 제 軌道에 오르게 됨으로써 地域行政에 대한 연구가 머지않아 완전히 定着化가 이루어질 것으로 믿는다.

여기서는 앞으로 研究活動이 더욱 強化돼야 할 필요가 있다고 여겨지는 綜合開發, 環境保全, 行政區域 개편 등 3개 分野에 대한 研究方向을 고찰해 보 고자 한다.

(1) 綜合開發

開發行政의 側面에서의 綜合開發에 관한 연구는 적어도 1980년대에서는 濟州道 地域行政에 관한 연구의 主流를 이룰 것이 틀림없다고 본다. 그러나 앞

으로 이 분야의 연구는 다음과 같은 내용에 더욱 관심을 높여야 한다고 믿는다.

첫째는 開發理念의 재정립 및 開發目標의 再設定 등 보다 본질적인 문제에 중점을 둔 방향의 연구가 활발히 수행되어야 한다는 것이다.

綜合開發에 대한 研究傾向을 보면 1980년대로 들어오면서 차차 지금까지 추진된 開發政策에 대한 反省이 제기되고 있는 것이 사실이기는 하지만 무엇이 진정으로 濟州道民을 위한 開發인지에 대해서는 아직도 理念定立이 제대로 되고 있지 않다고 본다. 따라서 앞으로의 종합개발에 대한 연구에서는 바람직한 理念을 정립하는 데 視角을 모으는 것이 매우 중요하다고 본다.

둘째는 土地의 合理的인 利用을 위한 연구가 활발하게 이루어져야 한다는 것이다. 합리적인 土地利用政策은 綜合開發計劃을 추진하는 데 기본적인 前提가 된다. 따라서 綜合開發은 土地利用이 어느 정도 합리적으로 이루어지느냐에 따라 成敗가 左右된다고 볼 수 있다.

우리나라는 土地利用에 대한 法的 規定을 엄격히 하고 있다. 利用을 유도·촉진시키기 위한 수단으로서 開發義務化制度를 두고 있으며, 무질서한 利用을 막기 위해 開發許可制度, 用途地域·地區制, 絕對農地制, 開發制限地區制度 등을 적용시키고 있다.

그러나 濟州道內의 土地利用 실태를 보면 ① 토지의 誤用 ② 特定인에 의한 過多占用 ③ 墳墓에 의한 農耕地 잠식 ④ 환경의 惡化 등 수 많은 문제점이 尙存하고 있다. 이러한 요소들은 현재도 綜合開發의 추진에 否定的으로 작용하고 있으며, 앞으로도 그럴 것이 틀림없다.

그런데도 그동안 토지이용의 合理化를 위한 연구는 제대로 수행되지 못했다. 따라서 앞으로 이에 대한 연구의 活性化가 시급하다고 믿는 바 연구방향에는 다음과 같은 점들이 考慮되어야 한다고 본다.

① 産業과 都市의 급속적인 발달과정에서 필연적으로 요구되는 住宅 및 工場用地, 公共施設用地 등 새로운 土地需要를 충족시킬 수 있는 土地供給體系를 어떻게 定立시킬 것인가 하는 점.

② 무질서한 土地利用에서 오는 混亂과 不合理的, 그리고 복잡하게 대립되어 있는 土地所有者들의 利害關係를 어떻게 規制하고 調整하여 濟州地域內의 종합적이며 균형있는 空間秩序를 확립할 것인가 하는 점.

③ 農耕地나 綠地 등을 어떻게 유효적절하게 이용하고 保全함으로써 상호간에 調和를 기할 수 있으나 하는 점.

④ 장기적인 眼目에서 地域內의 토지문제를 근원적으로 해결하기 위하여 中山間地帶를 포함한 토지를 어떻게 적극적이며 計劃的으로 開發하고 高度利用을 할 것이냐 하는 점.

이러한 바탕 아래 土地利用에 관한 연구가 활발해지고 연구성과가 土地利用政策에 반영될 때 濟州道의 종합개발은 효율적인 추진이 가능할 것으로 믿는다.

세째는 自由貿易地帶의 設置에 대비한 行政的 側面的 연구가 필요하다고 본다.

政府는 濟州道의 종합개발과 관련하여 長期的 觀點에서 自由貿易地帶의 설치를 구상하고 있다. 자유무역지대란 法的으로는 國土建設綜合計劃法上 道綜合建設計劃의 성격을 가진 特定地域計劃이며, 政策的으로 볼 때는 국제화, 開放化를 추구하는 국가의 장기적 政策目標의 실현을 위한 空間計劃이다.

自由貿易地帶가 설치될 때 그 파급효과는 매우 클 것이다. 먼저 肯定的 波及效果로서 地域經濟에 대한 效果를 생각할 수 있는데 고용 증대, 就業機會의 다양화 및 전문화, 觀光消費用 1차산업의 발달, 관광사업의 진흥 등을 기할 수 있을 것이다.

한편 社會的 效果로서는 국제금융과 企業의 유치는 先進管理技術의 도입과 관광 및 國際文化活動의 활성화로 外國人과의 去來와 생활접촉이 빈번해져 道民意識의 先進化에 기여할 수 있으며 國土의 균형개발을 이룩할 수 있고 장기적으로는 濟州道 지역개발의 선도적 역할을 수행할 수 있다고 본다.

반면에 社會的 觀點에서 否定的 效果로서는 ① 濟州道 고유의 전통적인 美風良俗의 훼손 가능성 ② 지역주민의 消費性向 조장 우려 ③ 本土로부터의 流入人口의 증가에 기인한 住宅 및 都市서비스 급증으로 投機行爲 성행 가능성 ④ 自由貿易地帶와 他地域 주민간의 違和感 조성에 의한 갈등 가능성을 배제할 수 없다.

自由貿易地帶의 구상은 국제화와 개방화에 따른 국가의 장기 정책상 필요한 것이라고 해도 그의 실현은 단시일 내에 이루어지는 것이 아니고 장기적으로 단계적 開發을 거쳐 基盤이 조성된 후에야 가능한 것이다. 그러나 자유무

역지대가 설치될 때를 대비, 긍정적 효과의 확산과 부정적 효과의 충격을 줄이기 위해서는 行政學的 차원에서 그에 대한 연구를 지금부터 시도할 필요성이 충분하다고 본다.

(2) 環境保全

우리나라의 경우 1960년대 이래 産業化를 통한 經濟成長이 政府의 至上課題였다. 따라서 政策決定者들은 經濟成長에 지나치게 價値를 편중시킨 나머지, 때로는 환경문제에 대한 認識의 결여 때문에 環境保全에 대해서는 이를 경시하거나 度外視하는 경향이 적지 않았다. 따라서 地域行政當局의 環境對策도 소극적이고 미온적인 색채가 강하게 支配할 수밖에 없었다.

濟州道에서 환경문제에 대한 연구가 본격화된 것은 觀光開發로 인한 환경과 現상이 深化되기 시작한 1969~1970년부터였는데 그 研究傾向은 관광개발 과정에서 自然景觀의 파괴를 최소화시킴으로써 開發과 環境保全을 調和시키는 방안을 제시하는 데 중점이 두어졌다.

국제적 觀光地를 지향하고 있는 濟州道の 입장에서 볼 때 觀光開發事業은 무엇보다도 필요하므로 環境保全이 아무리 중요하다 해도 현실적으로는 開發과 保全의 兩立이 불가피할지 모른다. 그러나 濟州道가 국제적 觀光地로 될 수 있는 前提가 바로 天惠의 環境 때문이란 점을 감안한다면 불원 環境保全 優先主義로 이행될 것이 틀림없다고 하겠다. 이렇게 볼 때 환경문제에 대한 연구자들의 관심도 미리 여기로 돌릴 필요가 있다고 보아진다.

한편 産業化, 都市化 현상으로 濟州道에 있어서도 水質汚染, 토양오염, 소음 등 環境汚染이 오래 전부터 심각한 문제로 대두되고 있으나 환경오염의 防止對策에 있어서는 연구자들의 관심이 별로 크지 못한 실정이다.

따라서 住民의 保健·衛生上の 危害를 방지하고 環境을 적정하게 보전하기 위하여는 環境汚染 현상을 豫防·抑制, 改善할 수 있는 行政學的 측면에서의 연구가 깃긴한 課題로 되고 있는 것이다.

(3) 行政區域 개편 문제

濟州邑이 1955년에 市로 昇格됨을 계기로 北濟州郡은 濟州市를 가운데 두

고東西로 완전히分離되어 飛地化됨으로써 여러가지 不合理性을 안게 되었다. 北濟州郡의 이 같은 현상은 住民들의 日常生活에 많은 不便을 주고 共同體意識을 저해시키고 있을 뿐만 아니라 資源의 확보, 社會間接資本에 대한 투자 및 維持·管理面에서도 行政의 비능률을 초래하게 되었다.

이에 따라 郡區域 개편문제가 1950년대 후반기부터 道民들 간에 관심의 대상이 되어 1957년에는 東·西·南郡 등 3郡案이 제기되었고 1960년대 초에는 東·西郡 등 2郡案이 제기되었으나 理論的인 연구를 거쳐 주장된 것들은 아니었다.

理論的으로 郡區域 개편에 대한 연구는 1967년에 이루어졌다. 이 당시 내무부는 行政區域 개편을 주제로 한 地方行政 研修大會를 열었는데 여기에 發表하기 위해 道·市·郡 간부공무원 6명이 각각 따로 區域改編 문제를 연구하게 된 것이다.

이 연구결과는 그 내용이 한결같이 現行 郡行政區域은 社會圈 및 生活圈과 일치하지 아니하므로 東·西 郡으로 개편이 불가피하다고 결론짓고 있다. 뿐만 아니라 面行政區域도 개편, 舊左面과 涯月面을 分面하고 中山間地帶의 부락을 묶어 6個面을 신설해야 한다고 밝히고 있다.

그러나 그 이후에는 복잡미묘한 政治的인 이유 등 여러가지 사정으로 行政區域 개편에 관한 이렇다 할 연구가 없었는데 1980년대에 와서는 西歸邑이 市로 승격되자 南濟州郡도 飛地化되어 北濟州郡과 같은 문제점을 안게 되었다.

行政區域은 住民의 日常生活 및 住民間의 연대의식에 직접적인 영향을 주고 있으며 行政能率에도 절대적인 영향을 미치게 된다. 오늘날 行政區域은 廣域化 추세에 있는 것이 사실이지만 濟州道內 일부 面은 住民間 연대의식이 약하고 生活圈과 經濟圈이 불일치한 곳이 없지 않다고 본다. 따라서 이 분야에 대한 研究의 활성화는 앞으로의 地域行政의 연구에 있어서 중요한 課題의 하나라고 아니 할 수 없다.